

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 ноября 2009 года № 52К (689) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности органов внутренних дел в части администрирования доходов федерального бюджета, полученных в виде платы за охрану имущества юридических и физических лиц и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан, и использования средств, выделенных из федерального бюджета, и средств, поступающих от приносящей доход деятельности, на обеспечение деятельности вневедомственной охраны в 2008 году и за истекший период 2009 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министру внутренних дел Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности органов внутренних дел в части администрирования доходов федерального бюджета, полученных в виде платы за охрану имущества юридических и физических лиц и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан, и использования средств, выделенных из федерального бюджета, и средств, поступающих от приносящей доход деятельности, на обеспечение деятельности вневедомственной охраны в 2008 году и за истекший период 2009 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год (пункты 3.6.7, 3.6.7.1, 3.6.7.2, 3.6.7.3, 3.6.7.4, 3.6.7.5, 3.6.7.6, 3.6.7.7).

Цель контрольного мероприятия

Определить эффективность деятельности органов внутренних дел в части администрирования доходов федерального бюджета, полученных в виде платы за охрану имущества юридических и физических лиц и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан, целевое и эффективное использование средств, выделенных из федерального бюджета, а также обоснованность поступления и расходования средств, полученных от приносящей доход деятельности, на обеспечение деятельности вневедомственной охраны в 2008 году и за истекший период 2009 года.

Предмет контроля

Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов внутренних дел в части администрирования доходов федерального бюджета и расходования средств федерального бюджета, иных средств и использование федеральной собственности; распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами, полученными из федерального бюджета и иных источников, а также платежные и другие первичные документы, подтверждающие совершение операций с денежными средствами; регистры бюджетного учета, бюджетная и иная отчетность за 2008 год и истекший период 2009 года.

Объекты контроля

Департамент государственной защиты имущества Министерства внутренних дел Российской Федерации; Федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана»; Центр оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны; Федеральное государственное учреждение «Научно-исследовательский центр «Охрана»; Федеральное государственное учреждение «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации»; Управление вневедомственной охраны при МВД по Республике Бурятия (г. Улан-Удэ); Управление вневедомственной охраны при УВД по Оренбургской области (г. Оренбург).

Проверяемый период деятельности: 2008 год и истекший период 2009 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия

В Департаменте государственной защиты имущества Министерства внутренних дел Российской Федерации - с 1 по 30 сентября 2009 года.

В Федеральном государственном унитарном предприятии «Охрана» - с 5 августа по 17 сентября 2009 года.

В Центре оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны - с 25 мая по 7 июля 2009 года.

В Федеральном государственном учреждении «Научно-исследовательский центр «Охрана» - с 20 мая по 11 июня 2009 года.

В Федеральном государственном учреждении «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» - с 25 мая по 26 июня 2009 года.

В Управлении вневедомственной охраны при МВД по Республике Бурятия - с 29 июня по 24 июля 2009 года.

В Управлении вневедомственной охраны при УВД по Оренбургской области - с 1 по 30 июня 2009 года.

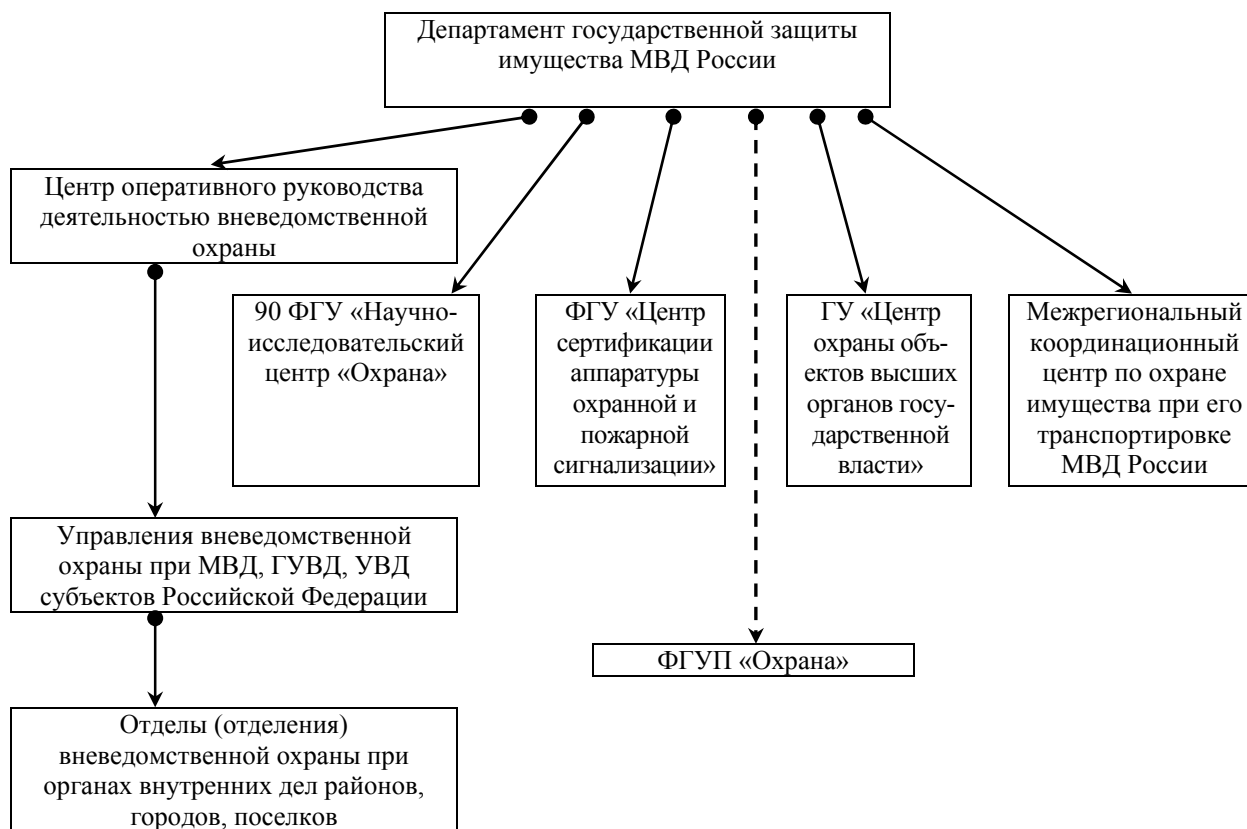
Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел в части администрирования доходов федерального бюджета и расходования средств федерального бюджета, иных средств, и использование федеральной собственности

В соответствии с Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» и Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» одной из основных задач МВД России является организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества (всех форм собственности) и организаций.

Департамент государственной защиты имущества МВД России (далее - Департамент) в соответствии с положением, утвержденным приказом МВД России от 23 апреля 2005 года № 310, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственной защиты имущества.

После реформирования системы вневедомственной охраны в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел» ее структура включает:



В состав вневедомственной охраны входят милицейские подразделения, а также инженерно-технический и обслуживающий персонал.

В соответствии с Положением о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 589, вневедомственная охрана:

- организует и проводит научные исследования, опытно-конструкторские и иные работы в области создания и применения средств охранной сигнализации, выполняет функции генерального заказчика указанных средств для собственных нужд;
- осуществляет на охраняемых объектах технический надзор за выполнением проектных и монтажных работ по оборудованию средствами охранной сигнализации, использованием приборов и систем охраны, прием их в эксплуатацию, обслуживание и ремонт;
- организует и проводит испытания средств охранной сигнализации, в том числе зарубежной, обеспечивает в установленном порядке выдачу сертификатов на ее использование на территории Российской Федерации;
- участвует в разработке и согласовании стандартов на средства охранной сигнализации.

Реализация этих задач осуществляется непосредственно Департаментом, управлениями (отделами) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, научно-исследовательскими и иными организациями.

Однако Положением о вневедомственной охране место и роль федеральных государственных учреждений «Научно-исследовательский центр «Охрана» и «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации», государственного учреждения «Центр охраны объектов высших органов государственной власти», Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» и Межрегионального координационного центра по охране имущества при его транспортировке МВД России в системе вневедомственной охраны не определены.

Непосредственная организация, обеспечение и осуществление охраны на основе договоров имущества всех форм собственности от противоправных и иных посягательств возложены на управления (отделы) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации в соответствии с положениями, разработанными и утвержденными в соответствии с типовым положением, утвержденным приказом МВД России от 2 сентября 2005 года № 716.

Управления (отделы) вневедомственной охраны в субъектах Российской Федерации в гражданско-правовых отношениях участвуют в форме государственного учреждения.

Однако типовым положением об управлении (отделе) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации не определен исчерпывающий перечень видов приносящей доход деятельности, что предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений», соответственно, в положениях об Управлении вневедомственной охраны при МВД по Республике Бурятия (далее - УВО при МВД по Республике Бурятия) и об Управлении вневедомственной охраны при Управлении внутренних дел по Оренбургской области (далее - УВО при УВД по Оренбургской области) такого перечня видов деятельности не содержится.

Отсутствие такого перечня в правоустанавливающих документах подразделений вневедомственной охраны привело к нарушениям при расходовании средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Кроме этого, ни типовым положением об управлении (отделе) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, ни положениями об Управлении вневедомственной охраны при МВД по Республике Бурятия и об Управлении вневедомственной охраны при Управлении внутренних дел по Оренбургской области не предусмотрено выполнение функций по администрированию доходов федерального бюджета, получаемых от оказания услуг по охране и являющихся единственным значимым источником пополнения доходной части федерального бюджета со стороны МВД России, хотя фактически они их выполняют.

Следует отметить, что в соответствии с уставом Федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» (далее - ФГУП «Охрана»), созданное на базе военизированных и сторожевых подразделений вневедомственной охраны и подразделений, осуществляющих функции по проектированию, монтажу, обслуживанию и ремонту технических средств охраны, осуществляет такие виды деятельности, как:

- организация и осуществление профилактических, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья сотрудников, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров системы МВД России;

- создание объектов социально-культурного, профилактического, санаторно-курортного, оздоровительного и реабилитационного назначения для сотрудников, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров системы МВД России;

- организация общественного питания для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Однако указанные виды деятельности не соответствуют целям его создания, что снижает эффективность использования федерального имущества, переданного в хозяйственное ведение ФГУП «Охрана» для обеспечения защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц, объектов различной формы собственности, в том числе подлежащих государственной охране.

Следует отметить, что приказом МВД России от 26 ноября 2004 года № 775 «Вопросы департамента тыла Министерства внутренних дел Российской Федерации и подчиненных подразделений» осуществление профилактических, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья сотрудников, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров системы МВД России, возложено на Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

2. Анализ формирования тарифов на оказание услуг юридическим и физическим лицам по охране имущества и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан

Основной принцип формирования тарифов на оказание услуг юридическим и физическим лицам по охране имущества и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан, определен Положением о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 589, порядком обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам, утвержденным приказом МВД России от 31 августа 2007 года № 772, согласно которым тарифы формируются с учетом экономически обоснованных затрат и 5-процентного превышения доходов над расходами для возмещения убытков в связи с возможными кражами и пожарами.

Согласно пункту 19.32 положения о Центре оперативного руководства деятельностью вневедомственной охраны МВД России (далее - Центр оперативного руководства), утвержденного приказом МВД России от 23 апреля 2005 года № 308, на Центр оперативного руководства возложена функция по разработке методики формирования тарифов на охрану имущества юридических и физических лиц.

Центр оперативного руководства разработал не методику формирования тарифов, а методические рекомендации «О порядке формирования тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел», которые утверждены Департаментом государственной защиты имущества МВД России 23 декабря 2005 года № 36/3167 (далее - Методические рекомендации).

Методические рекомендации согласно приказу МВД России от 23 июня 2003 года № 484 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» не являются нормативным актом и не могут служить правовой основой для регулирования такого важного вопроса деятельности вневедомственной охраны, как установление тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц, оказываемые подразделениями вневедомственной охраны. Это привело к тому, что разработка и утверждение тарифов в каждом отдельном регионе зависит от ряда субъективных факторов, основным из которых является человеческий фактор: наличие специального образования, достаточная профессиональная подготовка и т. п.

При этом следует отметить, что функции по разработке и утверждению тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц за подразделениями вневедомственной охраны нормативными правовыми актами не закреплены.

Методическими рекомендациями установлено, что тарифы на услуги утверждаются управлениями (отделами) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации.

Более того, Методическими рекомендациями не определен единый подход к формированию тарифов: не определено, какие данные используются для расчетов: сметные назначения, произведенные кассовые или фактические расходы, штатная, фактическая или среднесписочная численность, не приведены расчеты для экономического обоснования величины тарифа, в результате чего расчет тарифов в каждом субъекте Российской Федерации осуществлялся исходя из собственной концепции.

Так, УВО при УВД по Оренбургской области при расчете тарифов использовало штатную численность, сметные назначения по выплате денежного довольствия, кассовые расходы по социальным выплатам (санаторно-курортное лечение, проезд в отпуск, доплата за содержание детей в дошкольных учреждениях и оплата детского оздоровительно-го отдыха и др.) и фактические затраты по приобретению материальных ресурсов.

УВО при УВД по Пензенской области в расчет средней стоимости часа охраны с помощью пункта централизованной охраны включались затраты на приобретение вооружения в полном объеме, что привело к увеличению тарифа в среднем на 7 процентов.

УВО при МВД по Республике Бурятия в расчет тарифов включалась плановая величина ЕСН (26,2 %) при средней фактической величине 21 %, что привело к увеличению тарифа на 2 %. Кроме того, амортизация автотранспорта и средств охраны в сумме 2051,0 тыс. рублей учитывались при расчетах тарифов дважды: в статьях «материальные затраты» и «амортизация», что, в свою очередь, увеличило тариф на 1 процент.

УВО при УВД по Оренбургской области в расчет тарифов включены затраты на приобретение 20 автомашин в полном объеме, что привело к увеличению тарифа на 2 процента.

Кроме этого в расчетах тарифов уровень накладных расходов (содержание административно-управленческого персонала) составлял от 18 до 35 %, несмотря на то, что в соответствии с приказом МВД России от 17 сентября 2005 года № 775 «Об организационно-штатной работе в подразделениях вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» общая численность административно-управленческого персонала в зависимости от категории управления (отдела) не должна превышать 6-11 процентов.

Следует также отметить, что Методическими рекомендациями не определены особенности формирования тарифов при осуществлении комбинированной охраны объектов, квартир, других мест хранения личного имущества граждан (например, одновременно с помощью пульта централизованного наблюдения и кнопки тревожной сигнализации), не определены возможность и порядок снижения величины тарифа.

Вместе с тем при заключении договоров на предоставление услуг по комбинированной охране допускается снижение тарифов от 10-25 % в УВО при МВД по Республике Бурятия до 50 % в УВО при УВД по Оренбургской области.

В УВО при УВД по Вологодской и Пензенской областям установлены тарифы на предоставление услуг по охране с материальной ответственностью на 5 % выше, чем тарифы на предоставление услуг по охране без материальной ответственности. Расчеты для экономического обоснования изменения величины тарифа не производились.

Следует подчеркнуть, что проверками, проведенными контрольно-ревизионными подразделениями МВД России и Росфиннадзора, также неоднократно отмечались факты недостаточной экономической обоснованности расчетов тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц, приводящие к уменьшению поступления доходов в федеральный бюджет.

В результате применения недостаточно экономически обоснованных тарифов в разных регионах стоимость одного и того же вида охранных услуг по состоянию на 1 января 2009 года отличалась:

- по охране квартир - в 9,7 раза (стоимость варьируется от 70-150 рублей в месяц (республики Ингушетия, Дагестан, Пензенская область) до 620-680 рублей в месяц (Сахалинская, Магаданская области);

- одного posto-часа милицейской охраны - в 3,7 раза (стоимость варьируется от 120-164 рублей (Удмуртская, Кабардино-Балкарская республики, Тульская область) до 313-438 рублей (Магаданская, Сахалинская области, Камчатский край);

- пультовой охраны - в 14 раз (стоимость варьируется от 4-7 рублей в час (Архангельская, Псковская области, Республика Ингушетия) до 40-56 рублей в час (Магаданская область, Чукотский автономный округ);

- кнопка тревожной сигнализации - в 14 раз (стоимость варьируется от 2-4 рублей в час (Вологодская, Смоленская, Тверская области) до 20-28 рублей в час (Магаданская, Амурская области, Чукотский автономный округ).

Следует отметить, что влияние на величину тарифов таких факторов, как протяженность маршрутов патрулирования групп задержания, связанная с особенностями расположения (удаленностью) объектов, и выплаты, обусловленные районным регулированием оплаты труда и производимые в соответствии с законодательством Российской Федерации, вряд ли может привести к столь значительному разбросу величины тарифов.

Следует отметить, что изменение тарифа на услуги вневедомственной охраны происходит периодически и зависит от увеличения затрат на ее содержание, в том числе от индексации размера денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел, осуществляемой на основании федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных актов МВД России.

Вместе с тем в примерных договорах, разработанных Департаментом, заключаемых с собственниками имущества подразделениями вневедомственной охраны согласно утвержденным тарифам с учетом экономически обоснованных затрат и 5-процентного превышения доходов над расходами для возмещения убытков в связи с кражами и пожарами, не предусмотрен пункт, устанавливающий обязательность изменения стоимости услуг охраны в случае изменения нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок и условия оплаты труда сотрудников органов внутренних дел, либо порядок и условия оплаты услуг, оказываемых вневедомственной охраной, что приводит к финансовым потерям и уменьшению поступлений средств в федеральный бюджет.

Кроме этого, проверкой установлено, что при заключении договоров на оказание охранных услуг создаются условия для возникновения коррупционных рисков.

Так, приказом УВО при МВД по Республике Бурятия от 24 декабря 2008 года № 341 утвержден прейскурант рекомендуемых тарифов на услуги вневедомственной охраны по г. Улан-Удэ с 1 января 2009 года без нормативного регулирования применения этих тарифов; а приказом УВО при УВД по Оренбургской области от 28 декабря 2007 года № 170 утверждены тарифы на милицейскую охрану от 169,30 до 190,86 рубля в городах области и от 157,80 до 174,60 рубля в районных центрах. При этом право выбора тарифа (минимальный или максимальный) для заключения договоров на охрану имущества остается за должностным лицом, действия которого в этом вопросе ничем не регламентированы.

Стоимость работ и трудозатрат испытаний продукции охранной и пожарной сигнализации для целей ее сертификации определялась Федеральным государственным учреждением «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации»

(далее - Центр) в соответствии с методикой, разработанной ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации».

Однако определение стоимости этих работ производилось с учетом отчислений для формирования отраслевого внебюджетного фонда по финансированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в размере 1,5 % от расходов, связанных с выполнением работ по оценке соответствия продукции и услуг. В то же время договором Центра о научно-техническом сотрудничестве от 21 апреля 2006 года № 121/1939 с Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии определено, что указанные отчисления должны осуществляться за счет прибыли. Это завышало стоимость работ.

Сложившаяся ситуация - результат того, что Департаментом, а также МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации не в полной мере обеспечивается контроль в части формирования и применения тарифов на охранные услуги, оказываемые подразделениями вневедомственной охраны, а также в части определения стоимости работ по сертификации продукции.

ФГУП «Охрана» при определении величины тарифа использует затратный метод, при котором стоимость услуг определяется как сумма произведенных затрат и прибыли.

Тарифы на услуги формируются исходя из стоимости единицы услуги и необходимой прибыли с учетом конъюнктуры рынка, качества и потребительских свойств услуг, а планируемая величина прибыли определяется в процентном соотношении к сумме прямых и косвенных расходов и составляет не менее 5 процентов.

В целом применяемые тарифы по всем видам услуг ФГУП «Охрана» экономически обоснованы и не убыточны.

3. Анализ полноты поступлений доходов, полученных в виде платы за охрану имущества юридических и физических лиц, иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан, и их перечисления в федеральный бюджет

Для подразделений вневедомственной охраны Министерством внутренних дел Российской Федерации утверждены планы-задания по перечислению в доход федерального бюджета платы за услуги, предоставляемые на договорной основе подразделениями органов внутренних дел по охране имущества юридических и физических лиц и предоставлению иных услуг, связанных с обеспечением охраны и безопасности граждан, на 2008 год в сумме 42440400,0 тыс. рублей, на 2009 год - 46781670,0 тыс. рублей в соответствии с уточненным прогнозом поступлений доходов в федеральный бюджет.

Основной источник поступления доходов - средства, поступающие от охраны объектов юридических лиц (80-90 % от всей суммы поступающих доходов), оставшаяся часть - доходы от охраны квартир и иных мест хранения личного имущества граждан.

Вместе с тем продолжается тенденция по оттоку объектов из-под охраны УВО, в основном под охрану частных охранных структур, которые, применяя более низкую тарифную политику, находятся в более выгодном положении при привлечении клиентов особенно в период экономического кризиса.

Так, по причине высоких тарифов вневедомственной охраны, в связи с переходом на обслуживание в другие охранные организации, в результате проведения конкурсных торгов, неплатежеспособности собственников объектов в проверяемом периоде в УВО при МВД по Республике Бурятия расторгнут 691 договор по охране объектов на сумму 45124,7 тыс. рублей, в УВО при УВД по Оренбургской области - 650 договоров на 6473,7 тыс. рублей.

Несмотря на это, в результате принятых мер (рекламные кампании, выступления в СМИ, информационно-разъяснительная работа с гражданами, применение комбинированных тарифов, использование охранных систем нового поколения) в проверяемом периоде обеспечен прирост охраняемых объектов, квартир и других мест хранения личного имущества граждан, что позволило выполнить установленные задания по сбору доходов.

По данным отчетности Федерального казначейства «О поступлениях в федеральный бюджет», подразделениями вневедомственной охраны в 2008 году перечислено 45861111,9 тыс. рублей, или 108,1 % от установленного задания. План по сбору доходов на 2008 год выполнен всеми подразделениями за исключением УВО при УВД по Ивановской области (99,9 %) и УВО при УВД по Хабаровскому краю (96,1 процента).

За I полугодие 2009 года в доход федерального бюджета подразделениями вневедомственной охраны перечислено 23717632,4 тыс. рублей, или 103,7 % от установленного задания на 6 месяцев 2009 года (22870700,0 тыс. рублей). Вместе с тем 11 подразделений плановое задание выполнили не в полном объеме (от 48,6 % до 99,7 %) в связи с расторжением договоров на охрану объектов по инициативе собственников имущества из-за недостаточного финансирования за счет средств федерального бюджета или неплатежеспособности, вызванной финансовым кризисом.

Федеральными законами о федеральном бюджете на 2006 год, 2007 год, 2008 год и 2009 год предусмотрена норма, согласно которой стоимость услуг, оказываемых подразделениями органов внутренних дел по охране имущества федеральных учреждений, в случае увеличения (индексации) расходов по денежному довольствию сотрудников и оплате труда работников вневедомственной охраны, а также по другим основаниям в течение финансового года не пересматривается. Данное обстоятельство послужило основанием к сохранению тарифов на уровне 2005 года.

По данным статистической отчетности подразделениями вневедомственной охраны по состоянию на 1 июля 2009 года охраняется 30356 объектов, финансируемых из федерального бюджета, из них стационарными постами - 2488 объектов, техническими средствами охраны - 27868 объектов.

Согласно расчету дохода от оказания услуг охраны по тарифам, действовавшим в 2005 году, и дохода, рассчитанного исходя из тарифов 2009 года, недополученный доход от охраны объектов, финансируемых из федерального бюджета, в 2009 году составит 6506963,4 тыс. рублей.

Следует отметить, что, как правило, в субъектах, где доля охраняемых объектов, финансируемых из федерального бюджета, превышает средний показатель по России (1,4 % общего количества охраняемых объектов, квартир и МХЛИГ), план по доходам ниже предусмотренных расходов. Так, план-задание по доходам в 2008 году установлен в объеме, превышающем доведенные расходы на содержание подразделений вневедомственной охраны, в 16 субъектах, фактически полученные доходы превысили расходы на содержание по 37 субъектам.

Согласно приказу МВД России от 31 августа 2007 года № 772 в обеспечении охраны имущества физических и юридических лиц принимают участие Центр оперативного руководства, Федеральное государственное учреждение «Научно-исследовательский центр «Охрана» (далее - НИЦ «Охрана»), Центр, расходы на содержание которых за счет средств федерального бюджета в 2008 году составили 232647,6 тыс. рублей, в 2009 году - 184795,6 тыс. рублей.

Однако Методическими рекомендациями при формировании тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц не предусмотрено увеличение на-

кладных расходов на компенсацию затрат, связанных с содержанием указанных организаций, что приводит к недополучению доходов федерального бюджета.

При расчете стоимости работ по сертификации и инспекционному контролю, осуществляемых ФГУ «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации», применялся коэффициент «Дневная ставка эксперта», соответствующий уровню заработной платы специалистов 2004 года, в результате чего за 2008 год недополученный доход Центра и, соответственно, федерального бюджета составил 1113,9 тыс. рублей.

Согласно материалам ревизий и проверок подразделений вневедомственной охраны, проведенных контрольно-ревизионными подразделениями МВД России и Росфиннадзора, в результате применения экономически недостаточно обоснованных тарифов в доход федерального бюджета недополучено в 2008 году 29000,0 тыс. рублей (наиболее значительное занижение тарифов выявлено в УВО при УВД по Курганской области - 11700,0 тыс. рублей, УВО при МВД по Республике Мордовия - 3900,0 тыс. рублей, УВО при ГУВД по Иркутской области - 27000,0 тыс. рублей), в I полугодии 2009 года - 6706,4 тыс. рублей (УВО при ГУВД по Волгоградской области - 1000,0 тыс. рублей, УВО при ГУВД по Московской области - 5100,0 тыс. рублей).

4. Анализ полноты и своевременности финансирования и эффективности расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности проверяемых подразделений вневедомственной охраны

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» на обеспечение деятельности вневедомственной охраны были предусмотрены средства в сумме 50667012,1 тыс. рублей, которые были распределены подразделениям вневедомственной охраны субъектов Российской Федерации в сумме 46416191,0 тыс. рублей (91,6 %), подразделениям, подведомственным департаменту режимных объектов МВД России, - 1485900,1 тыс. рублей (2,9 %), департаменту тыла МВД России для централизованных закупок материально-технических средств переданы 2436853,0 тыс. рублей (4,8 процента).

Финансирование из федерального бюджета расходов по обеспечению деятельности подразделений вневедомственной охраны осуществлялось в соответствии с доведенными лимитами бюджетных обязательств. Расходы произведены в пределах полученного финансирования.

При исполнении федерального бюджета 2008 и 2009 годов финансово-экономический департамент МВД России как главный распорядитель в нарушение приказа Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений» не утверждал изменения, вносимые в сметы доходов и расходов проверенных подразделений.

В нарушение статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации и в связи с недостаточным управленческим влиянием финансово-экономического департамента МВД России, утвердившего лишь в апреле 2009 года порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет (приказ МВД России от 20 апреля 2009 года № 304), УВО при МВД по Республике Бурятия бюджетные сметы на 2008 и 2009 годы на содержание подведомственных подразделений не утверждались. В результате подразделения УВО при МВД по Республике Бурятия осуществляли расходование бюджетных средств в отсутствие бюджетной сметы в нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Распределение бюджетных ассигнований в 2009 году производилось аналогично 2008 году. Лимиты бюджетных обязательств на 2009 год, доведенные до подразделе-

ний вневедомственной охраны субъектов Российской Федерации, составили 51937898,4 тыс. рублей (рост к 2008 году 11,9 процента).

В проверенных управлениях вневедомственной охраны предусмотрено увеличение объемов бюджетных ассигнований по сравнению с 2008 годом на 7,1 процента.

Расходы подразделений вневедомственной охраны субъектов в 2008 году составили 46415791,4 тыс. рублей (99,99 % от общего объема финансирования). В I полугодии 2009 года кассовые расходы произведены в сумме 26136335,1 тыс. рублей, освоение годовых бюджетных назначений составило 50,3 процента.

Вместе с тем в подразделениях процент освоения выделенных на 2009 год средств по отдельным статьям расходов варьируется от 36,7 % до 100 процентов.

Так, в УВО при МВД по Республике Бурятия в I полугодии 2009 года освоение годовых бюджетных назначений, выделенных на ремонт средств связи в рамках ГОЗ, составило 36,7 %, освоение средств, выделенных на оплату и хранение ГСМ, составило 40,3 %. Наряду с этим средства, выделенные на компенсацию вещевого обеспечения, израсходованы полностью, причем за полугодие в балансе числится кредиторская задолженность почти в 2 раза превышающая выделенные на 2009 год лимиты. Средства, выделенные на ремонт автотранспорта, освоены на 99,4 %, на оздоровительный отдых и проезд к месту отдыха - на 87 процентов.

Основной причиной превышения среднего уровня освоения средств является недостаточность годовых бюджетных назначений.

Анализ структуры расходов, произведенных подразделениями вневедомственной охраны в 2008 году и I полугодии 2009 года, показал, что расходы имеют социальную направленность: от 84,3 % до 86,8 % средств федерального бюджета израсходовано на оплату труда и выплату социальных пособий. На приобретение основных средств и материальных запасов направлено от 4,3 % до 5,4 % средств, на оплату работ, услуг - от 8,9 % до 10,3 % средств.

Вместе с тем в 2008 году отдельными подразделениями вневедомственной охраны израсходованы средства федерального бюджета в сумме 16151,1 тыс. рублей на оплату коммунальных услуг за ФГУП «Охрана». Указанные средства были возмещены филиалами ФГУП «Охрана» вневедомственной охране посредством перечисления на счета подразделений вневедомственной охраны по учету средств от приносящей доход деятельности и были израсходованы, как показала проверка, на социальные нужды и улучшение материально-технической базы, а не на оплату расходов по коммунальным услугам.

Кроме того, УВО при УВД по Оренбургской области на содержание столовой в 2008 году были израсходованы средства федерального бюджета в сумме 335,5 тыс. рублей (275,1 тыс. рублей - заработная плата работников, 22,3 тыс. рублей - амортизация оборудования, 38,1 тыс. рублей - коммунальные услуги), которая согласно приказу УВО при УВД по Оренбургской области от 27 июня 2007 года № 80 входила в состав отдела обеспечения и обслуживания 3 человека.

В НИЦ «Охрана» в 2008 году оплата труда 6 сотрудников, числящихся на штатных должностях «лаборант-исследователь», но фактически исполняющих обязанности водителей, осуществлялась исходя из окладов по должности лаборанта-исследователя 8 разряда, что привело к дополнительным расходам бюджетных средств в сумме 261,0 тыс. рублей (по состоянию на 1 декабря 2008 года данные сотрудники переведены на штатные должности водителей).

Таким образом, в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы федерального бюджета по оплате коммунальных услуг за ФГУП «Охрана»,

по содержанию столовой и оплате труда с нарушениями штатной дисциплины в сумме 16747,6 тыс. рублей являются неэффективным расходованием бюджетных средств.

Следует отметить, что указанные дополнительные расходы федерального бюджета учитывались при расчетах стоимости услуг охраны, что привело к увеличению тарифа и, в свою очередь, к снижению конкурентоспособности подразделений вневедомственной охраны на рынке охранных услуг.

5. Иные источники финансирования подразделений вневедомственной охраны, законность их образования и направления расходования

Подразделениями вневедомственной охраны средства от осуществления приносящей доход деятельности в соответствии с пунктом 1 статьи 6 федеральных законов «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов» и «О федеральном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» в проверяемом периоде учитывались на лицевых счетах, открытых в территориальных органах Федерального казначейства, и расходовались в основном в соответствии с разрешениями на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, выданными МВД России, и сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности, утвержденными руководителями указанных подразделений в порядке, определенном МВД России.

Вместе с тем в 2008 году в нарушение направления расходования средств от приносящей доход деятельности, установленного разрешением, УВО при МВД по Республике Бурятия поступившие на возмещение коммунальных услуг средства в сумме 296,0 тыс. рублей были израсходованы на социальное обеспечение сотрудников подразделений УВО.

ФГУ «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» поступившие в 2008 году средства в сумме 159,4 тыс. рублей направлены на содержание аквариума и проведение новогоднего вечера.

В проверяемом периоде НИЦ «Охрана» в нарушение статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации осуществлял внебюджетную деятельность, не предусмотренную уставом учреждения. Так, средства, полученные от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности по двум договорам о покупке неисключительной лицензии на использование изобретения № 2215329 «Универсальный ретранслятор системы передачи тревожных сообщений», в сумме 4206,1 тыс. рублей израсходованы на собственные нужды центра.

В нарушение приказа Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами от приносящей доход деятельности» НИЦ «Охрана» получил доходы от таких видов внебюджетной деятельности, определенных уставом, но не предусмотренных разрешением, как идентификация технических условий на техническое средство, сертификация замков, сейфов, экспертиза технических средств охраны, монтажные работы, проектировочные работы на общую сумму 4705,3 тыс. рублей (2008 год - 4125,3 тыс. рублей, I квартал 2009 года - 580,0 тыс. рублей).

Кроме того, в 2008 году в доходах внебюджетной деятельности НИЦ «Охрана» были учтены безвозмездные поступления в сумме 1015,7 тыс. рублей, источником формирования которых являлась спонсорская помощь коммерческих организаций для проведения торжественных мероприятий, посвященных 56-ой годовщине образования вневедомственной охраны МВД России, не предусмотренная разрешением. Указанные средства в полном объеме использованы по назначению.

6. Причины образования дебиторской и кредиторской задолженности.

Меры, принимаемые по взысканию дебиторской задолженности и сокращению кредиторской задолженности

В результате работы, проводимой подразделениями вневедомственной охраны по обеспечению эффективности использования средств федерального бюджета, дебиторская и кредиторская задолженность по средствам федерального бюджета в проверяемом периоде носила текущий характер.

Так, дебиторская задолженность по средствам федерального бюджета образована в связи с расчетами по выданным авансам за услуги связи, междугородние переговоры и почтовые расходы, за услуги по содержанию имущества, информационные услуги, подписку на газеты и журналы, на оплату проезда в командировку и в отпуск и др.

В общем объеме кредиторской задолженности наибольший удельный вес занимает задолженность перед личным составом по оплате проезда в отпуск, по выплатам пособий при увольнении и по социальной помощи населению, по компенсации за вещевое имущество, а также задолженность по оплате услуг связи и аренды помещений для размещения инженерно-технического оборудования.

В целях защиты имущественных интересов подразделений вневедомственной охраны, в том числе снижения уровня дебиторской задолженности по оказанным услугам в соответствии с заключенными договорами на охрану имущества собственников, в претензионном (досудебном) порядке в 2008 году в адрес физических и юридических лиц были направлены претензии на общую сумму 1900838,0 тыс. рублей, из которых удовлетворено должниками в добровольном порядке 75 % суммы задолженности, предъявленной к истребованию. Кроме того, подразделениями вневедомственной охраны были поданы иски в арбитражные суды и суды общей юрисдикции на общую сумму 233973,0 тыс. рублей, из них по решению суда подлежит взысканию 169058,9 тыс. рублей, или 72,3 процента.

В результате принимаемых мер дебиторская задолженность за оказанные охранные услуги на конец 2008 года снизилась в сравнении с 2007 годом на 2,5 % и составила 621662,0 тыс. рублей, или 1,4 % от доходов. Вместе с тем на 1 июля 2009 года задолженность организаций - собственников имущества увеличилась и составила 968980,0 тыс. рублей, или 4,1 % от перечисленных доходов.

Доля дебиторской задолженности, числящейся за организациями негосударственной формы собственности, в общей сумме задолженности за I полугодие 2009 года составила 51,8 % (2008 год - 52,6 процента).

Рост дебиторской задолженности по оплате предоставленных услуг по охране имущества свидетельствует о недостаточной работе, проводимой Департаментом государственной защиты имущества МВД России, МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации в части обеспечения эффективности деятельности и осуществления контроля за деятельностью подразделений органов внутренних дел, осуществляющих охрану имущества физических и юридических лиц, и, как следствие, к несвоевременности поступлений в доход федерального бюджета.

7. Состояние материально-технического обеспечения и военного снабжения: обеспеченность вооружением, техникой, вещевым и другим имуществом

Снабжение подразделений вневедомственной охраны вооружением, боеприпасами, средствами индивидуальной бронезащиты и активной обороны, автомобильной техникой, специальными средствами (в т. ч. средствами связи), снаряжением, запасными частями к оружию, вещевым имуществом и продукцией производственно-технического назначения осуществлялось в основном централизованно департамен-

том тыла МВД России через соответствующие управления материально-технического снабжения МВД России или непосредственно через организации-изготовители и центральную базу хранения ресурсов МВД России, в соответствии с нормами, определенными приказами МВД России в зависимости от штата, наличия указанной техники и материальных средств, заявок, поступающих от подразделений, и в пределах средств, выделяемых на эти цели.

На централизованные поставки материально-технических средств в рамках гособоронзаказа для обеспечения подразделений вневедомственной охраны в 2008 году было израсходовано 1550650,0 тыс. рублей, что позволило удовлетворить заявки подразделений на автотранспорт в 2008 году лишь на 62,5 %, вещевое имущество - 82,5 %, средства индивидуальной бронезащиты и активной обороны - 58,2 %, средства радиосвязи - 61 %. Заявки на приобретение боевого стрелкового огнестрельного оружия и боеприпасов к нему удовлетворены в полном объеме.

На централизованное приобретение материально-технических ресурсов в 2009 году первоначально планировалось направить 1648565,40 тыс. рублей. В связи с сокращением бюджетных ассигнований по организациям, финансируемым из федерального бюджета, по поручению Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2008 года № ВП-П13-7336 на закупку материальных средств для обеспечения подразделений вневедомственной охраны выделено 1428565,40 тыс. рублей (снижение на 13,3 %), что позволит обеспечить заявки подразделений по вооружению в размере 100 %, боеприпасам - 66,8 %, по средствам бронезащиты - 43,5 %, по средствам радиосвязи - 79,1 %, по автотранспорту - 46,5 процента.

В целом по России обеспеченность подразделений вневедомственной охраны материально-техническими ресурсами по состоянию на 1 июля 2009 года характеризуется следующими показателями.

Обеспеченность автотранспортом при норме положенности 23500 единиц составила 23070 единиц, или 98,2 % от табельной положенности, из них 7468 единиц, или 31,8 %, подлежат списанию.

Наиболее обеспечены автотранспортными средствами подразделения в Северо-Западном (102,6 %) и Центральном (108,3 %) федеральных округах, а также Центр организации охраны высших органов государственной власти и Межрегиональный координационный центр МВД России (117,6 %). В остальных федеральных округах обеспеченность варьируется от 91,2 % (Уральский) до 96,3 % (Дальневосточный).

При этом, например, в УВО при МВД по Республике Бурятия обеспеченность автотранспортом в 2009 году составила 97,2 % при средней оснащенности иных подразделений МВД по Республике Бурятия 68,2 %, а в УВО при УВД по Оренбургской области обеспеченность служебным автотранспортом составляла 69,7 %, что соответствовало средней оснащенности иных подразделений УВД по Оренбургской области.

Обеспеченность техническими средствами радиосвязи в целом составила: радиостанциями стационарными - 86,2 %, мобильными радиостанциями - 116,1 %, носимыми - 102,9 %, из них подлежат списанию 25,3 %, 32,1 % и 27,4 %, соответственно.

Превышение норм положенности мобильных радиостанций в проверяемом периоде произошло в связи с тем, что часть мобильных радиостанций используется как стационарные из-за неполного комплектования УВО стационарными радиостанциями.

В связи с указаниями МВД России о сокращении финансирования расходов, в том числе и на приобретение средств связи, руководством УВО принято решение о продлении сроков эксплуатации средств связи, выработавших сроки эксплуатации и находящихся в исправном состоянии.

Обеспеченность оружием и средствами защиты составила: пулеметами - 63,6 %, автоматами - 83,8 % , пистолетами - 96,7 %, бронежилетами - 61,3 процента.

При этом в среднем по Российской Федерации на 100 сотрудников подразделений вневедомственной охраны приходится 33 автомата, 96 пистолетов и 60 бронежилетов.

В результате организованных Департаментом государственной защиты имущества МВД России комиссионных обследований установлено, что в дежурных частях и пунктах централизованной охраны отдельных подразделений вневедомственной охраны отсутствуют системы видеонаблюдения за прилегающей территорией, аппаратура регистрации и записи радио- и телефонных переговоров: помещения отдельных дежурных частей не оборудованы средствами контроля доступа, источниками бесперебойного и резервного электропитания: используются системы централизованного наблюдения, морально устаревшие и исключенные из числа технических средств безопасности, рекомендованных к использованию вневедомственной охраной, не реализуются в полном объеме возможности эксплуатируемой аппаратуры централизованного наблюдения.

На основе анализа состояния дел в регионах и реальных потребностей подразделений вневедомственной охраны, а также в целях реализации единой технической политики, повышения эффективности и надежности охраны сформированы и утверждены программы технического перевооружения службы на 2008 и 2009 годы.

Всего в проверяемом периоде внедрено 3209 современных автоматизированных систем передачи извещений, списано 3553 устаревших системы. С использованием автоматизированных систем передачи извещений охраняется 73,1 % объектов и 67,2 % квартир.

Оснащенность пунктов централизованной охраны в среднем по России устройствами регистрации переговоров составила 94 %, источниками резервного питания - 95 %, системами видеонаблюдения - 66 %, системами контроля доступа - 86 процентов.

Внедрение новых и модернизация существующих средств централизованного наблюдения позволили сократить в 2008-2009 годах свыше 300 рабочих мест диспетчеров пульта управления из 4850, что позволит сократить расходы более чем на 150000,0 тыс. рублей в год; снизить число ложных срабатываний по вине технических средств, что предотвращает бесполезные выезды групп задержания и позволяет снизить затраты на выезды; сократить расходы по оплате услуг операторов связи за счет сокращения числа выделенных линий связи.

8. Анализ соблюдения законодательства Российской Федерации при приобретении товаров, работ, услуг и исполнения государственных контрактов (договоров)

При осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд проверенные подразделения руководствовались Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами от 13 ноября 1996 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для государственных нужд» и от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», а также приказами МВД России от 25 апреля 2006 года № 303 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд МВД России» и от 6 февраля 2007 года № 132 «О порядке приобретения отдельных видов материальных средств подразделениями вневедомственной охраны».

Проверками установлено, что суммы заключенных договоров соответствовали доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Выборочной проверкой соблюдения законодательства Российской Федерации при приобретении товаров, работ, услуг и исполнения государственных контрактов (договоров) установлены отдельные нарушения.

Так, НИЦ «Охрана» в нарушение пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ без проведения конкурса заключил 2 договора по автострахованию (на 119,6 тыс. рублей) и предоставлению гостиничных услуг (на 134,7 тыс. рублей), сумма каждого договора превысила предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации.

В нарушение пункта 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации (исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон) НИЦ «Охрана» заключил договор от 24 марта 2008 года № 156/БОП с ООО «Реверс» на ремонт автомобиля без указания цены договора, фактически перечислена сумма 118,7 тыс. рублей за счет средств от предпринимательской деятельности.

9. Законность и эффективность использования федеральной собственности, закрепленной за проверяемыми подразделениями вневедомственной охраны

Использование федеральной собственности подразделениями вневедомственной охраны осуществлялось в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и другими нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы федеральной собственности.

В пользовании подразделений вневедомственной охраны МВД России в проверяемом периоде находились 4116 объектов недвижимости, из них во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» 3574 объекта (86,8 %) внесены в реестр федерального имущества, по 2919 объектам (71 %) в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ получены свидетельства о государственной регистрации права оперативного управления.

Кроме использования объектов недвижимости, закрепленных на праве оперативного управления, подразделения вневедомственной охраны МВД России арендуют здания и помещения не только для размещения личного состава, но и для размещения аппаратуры охранной сигнализации. Всего арендуются 3070 объектов общей площадью 149,7 тыс. кв. м, из которых 518 объектов площадью 102,9 тыс. кв. м - здания и сооружения, занимаемые подразделениями, 2227 объектов площадью 27,2 тыс. кв. м - площади для размещения стационарного оборудования АТС.

Арендная плата за пользование имуществом в 2008 году составила 358592,1 тыс. рублей, из них арендная плата за размещение аппаратуры охранной сигнализации составила порядка 130527,5 тыс. рублей.

Большое количество зданий и помещений арендуется подразделениями вневедомственной охраны в таких регионах, как г. Москва (35 объектов), Нижегородская (20 объектов), Иркутская (14 объектов) области, Хабаровский край (10 объектов), что сказывается на величине тарифов. Тарифы, применяемые упомянутыми подразделениями, одни из самых высоких в регионах.

Центр оперативного руководства без заключения договора аренды занимает двух-этажную пристройку к основному зданию общей площадью 228,8 кв. м, которая в соответствии с распоряжением префекта ЦАО г. Москвы от 2 ноября 2007 года № 5811-р признана объектом самовольного строительства с нарушением градостроительных норм и правил и подлежит передаче в собственность города. На момент проверки названные мероприятия не завершены, что препятствует юридическому оформлению права пользования указанным помещением на правах аренды у г. Москвы.

Подразделения вневедомственной охраны также арендуют телефонные каналы связи, каналы передачи данных (информации). В настоящее время по телефонным линиям связи общего пользования осуществляется охрана 495 тыс. объектов различных форм собственности и более 1,6 млн. квартир и других мест хранения личного имущества граждан.

Сумма средств, израсходованная в 2008 году на оплату услуг связи, составила 1405171,9 тыс. рублей, в том числе за услуги связи, связанные со спецификой деятельности подразделений вневедомственной охраны, - порядка 994861,7 тыс. рублей (71 процент).

Следует отметить, что затраты по оплате услуг связи и аренды за пользование имуществом в 2008 году возросли по сравнению с 2007 годом в среднем по России на 4-10 % в связи с тем, что телекоммуникационные компании, занимающие доминирующее положение на рынке телефонной проводной связи, неоднократно и значительно увеличивали тарифы на услуги по предоставлению комплекса ресурсов для обеспечения функционирования технологического оборудования.

Подразделениями вневедомственной охраны в отношении движимого имущества допускались нарушения норм постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» в части внесения сведений о нем в реестр федерального имущества, внесения сведений об изменении стоимости движимого имущества, а также нарушения установленных сроков по внесению сведений.

В НИЦ «Охрана» не обеспечено в полной мере выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № 231 «О высвобождении и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении некоторых органов, учреждений и предприятий»: по состоянию на 1 июня 2009 года на складе центра хранились морально устаревшие, не востребованные подразделениями вневедомственной охраны более 3 лет и снятые с эксплуатации, технические средства и монтажные принадлежности на общую сумму 16634,1 тыс. рублей.

В проверяемом периоде в подразделениях вневедомственной охраны продолжалась работа по оформлению прав пользования объектами федерального имущества - земельными участками.

Всего в постоянном (бессрочном) пользовании подразделений вневедомственной охраны МВД России находится 1790 земельных участков, из них только 1389 участков (77,6 %) внесены в реестр федерального имущества, оформлены свидетельства о государственной регистрации права Российской Федерации на 1202 земельных участка (67,2 %), свидетельства о государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования оформлены на 1289 земельных участков (72 процента).

Результатами научно-технической деятельности, полученными при выполнении НИЦ «Охрана» научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, на момент проверки являлись зарегистрированные в период 1996-2007 годов 5 патентов и 32 свидетельства на товарные знаки.

Однако в нарушение пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 7 «О порядке инвентаризации и стоимостной оценке прав на результаты научно-технической деятельности» и пункта 18 устава с момента реорганизации НИЦ «Охрана» и до настоящего времени инвентаризация и стоимостная оценка (с последующим учетом на балансе организации в виде нематериальных активов) прав на результаты научно-технической деятельности не проводились, в результате чего правомерность их использования в гражданском обороте не определена, и эти результаты не могут быть применены для массового внедрения с целью повышения эффективности деятельности вневедомственной охраны.

В целях контроля за эффективностью использования федерального имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за унитарными предприятиями в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», бухгалтерская отчетность унитарного предприятия подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором.

В нарушение статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ и пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», определивших, что принятие решения о проведении аудиторских проверок, утверждении аудитора и определении размера оплаты его услуг является правом Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг ФГУП «Охрана» проводилось самостоятельно.

10. Анализ предъявленных исполнительных документов, предусматривающих обращения к взысканию по денежным обязательствам проверяемых подразделений вневедомственной охраны

Все исполнительные документы, предъявленные в 2008-2009 годах к проверяемым подразделениям вневедомственной охраны, удовлетворены. Неисполненных исполнительных документов по состоянию на 1 июля 2009 года по учету не значилось.

Доля средств, израсходованных на оплату исков, в общей сумме произведенных расходов составила от 0,002 % по УВО при УВД по Оренбургской области до 0,004 % по УВО при МВД по Республике Бурятия.

В целом по России в структуре удовлетворенных исковых требований значительный объем - более 90 % - составляют иски, связанные с требованиями сотрудников о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья при исполнении служебных обязанностей, а также об оплате вынужденного прогула, выплате денежных компенсаций и заработной платы за сверхурочную работу.

Кроме того, удовлетворялись иски по выплате морального вреда в результате совершенных ДТП, незаконных действий руководства отделов вневедомственной охраны, ненадлежащего исполнения служебных обязанностей сотрудниками вневедомственной охраны, взысканию госпошлины и судебных издержек.

Общая сумма средств федерального бюджета, неэффективно израсходованная подразделениями вневедомственной охраны в проверяемом периоде, в целом по России составила 9760,8 тыс. рублей, в том числе компенсация морального вреда - 9607,2 тыс. рублей, госпошлина - 49,9 тыс. рублей, судебные расходы - 103,7 тыс. рублей.

В проверяемом периоде совершено 24 кражи с охраняемых объектов и квартир граждан. По 22 случаям выплат в возмещение ущерба не производилось из-за призна-

ния судами действий собственников несоответствующими условиям договоров или отсутствия четкого определения суммы ущерба со стороны заявителя.

Фактические выплаты по кражам составили 1182,0 тыс. рублей (УВО при МВД по Республике Мордовия, УВО при ГУВД по Новосибирской области). Указанные выплаты по возмещению ущерба в соответствии с пунктом 3 статьи 6 федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год осуществлены за счет средств, полученных от оказания услуг по охране имущества.

11. Анализ показателей деятельности проверяемых подразделений вневедомственной охраны

Задачи, возложенные на вневедомственную охрану, в субъектах Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года осуществляли 1786 управлений, отделов, отделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, штатная численность которых составила 215501 единицу (списочная численность - 196978 единиц, из них аттестованный состав - 157218 и 144407 единиц, соответственно).

Подразделения вневедомственной охраны в проверяемом периоде оказывали услуги по охране более 2 млн. объектов, из которых объекты негосударственной формы собственности составляют 20,8 %, объекты, включенные в перечень объектов, подлежащих государственной охране, - 2,2 %, квартиры - 65 %, места хранения личного имущества граждан - 12 процентов.

В соответствии с приказом МВД России от 5 августа 2005 года № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте» деятельность подразделений вневедомственной охраны оценивается по таким критериям, как результат финансово-экономической и профилактической деятельности, надежность охраны, уровень централизованной охраны.

Согласно представленным данным деятельность подразделений вневедомственной охраны в проверяемом периоде получила в основном положительную оценку.

Так, по состоянию на 1 января 2009 года в доход федерального бюджета было перечислено 45861111,8 тыс. рублей, что составило 108,1 % от уточненного прогноза поступлений в доход федерального бюджета (42440400,0 тыс. рублей).

Дебиторская задолженность за оказанные охранные услуги составила 621662,0 тыс. рублей, или 1,4 % от величины перечисленных в федеральный бюджет доходов.

За 6 месяцев 2009 года в доход федерального бюджета перечислено 23717632,4 тыс. рублей, что составило 103,7 % от плановых показателей за указанный период. Дебиторская задолженность составила 968980,0 тыс. рублей, или 4,1 % от средств, перечисленных в доход федерального бюджета.

Несмотря на то, что в целом по России план по перечислению доходов в федеральный бюджет перевыполнен, с плановыми заданиями не справились УВО (ОВО) республик Ингушетия (90 %), Северная Осетия - Алания (99,7 %), Тыва (97,5 %), Ставропольского (98,5 %), Хабаровского (80,3 %) краев, Нижегородской (94,3 %), Омской (92,7 %) областей, Чукотского АО (92,5 процента).

На 1 июля 2009 года подразделениями службы охранялись 510,2 тыс. объектов различных форм собственности, около 1444 тыс. квартир, более 272,7 тыс. других мест хранения личного имущества граждан. За проверяемый период обеспечен прирост более 23 тыс. объектов, почти 79 тыс. охраняемых квартир, около 20 тыс. других мест хранения личного имущества граждан.

За 2008 год в целом в стране допущено 19 краж, (0,0008 % от общего числа охраняемых объектов) из охраняемых объектов, квартир и других мест хранения личного имущества граждан (2007 год - 32), за 6 месяцев 2009 года - 5 краж (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия - Алания, Смоленская область, г. Москва), что свидетельствует о достаточно эффективной работе подразделений вневедомственной охраны.

Вместе с тем основными причинами совершения краж являются низкий профессиональный уровень сотрудников в указанных подразделениях, халатное отношение к выполнению своих должностных обязанностей как рядового, так и начальствующего состава подразделений вневедомственной охраны, использование технических средств, не рекомендованных к применению и выработавших свой ресурс.

Для повышения эффективности деятельности подразделений вневедомственной охраны за счет оптимизации численности их сотрудников увеличивается число выставляемых в крупных городах групп задержания вневедомственной охраны (с 3 до 2 человек в экипаже). В проверяемом периоде дополнительно введено 613 групп задержания, из них: Северо-Западный федеральный округ - 56; Центральный федеральный округ - 203; Южный федеральный округ - 52; Приволжский федеральный округ - 106; Уральский федеральный округ - 45; Сибирский федеральный округ - 99; Дальневосточный федеральный округ - 52.

Выполнение данных мероприятий способствовало повышению плотности нарядов милиции, и, как следствие, реализации дополнительных возможностей по профилактике преступлений и административных правонарушений.

В целом по России в 2008 году нарядами вневедомственной охраны выявлено более 110 тыс. преступлений (рост на 1,6 % к 2007 году), за совершение краж и иных преступлений, по которым возбуждены уголовные дела в отношении охраняемого имущества, задержано 10945 лиц, из них в охраняемых квартирах - 770 лиц.

В I полугодии 2009 года количество зарегистрированных на территории Российской Федерации преступлений (1467 тыс.) сократилось на 7,4 % к аналогичному показателю прошлого года, показатель уличной преступности в целом по России сократился на 3,7 процента.

В условиях снижения числа зарегистрированных преступлений эффективность работы групп задержания вневедомственной охраны возросла.

Так, подразделениями вневедомственной охраны в I полугодии 2009 года выявлено 62,1 тыс. преступлений, по которым возбуждены уголовные дела, что на 2,5 % больше аналогичного периода прошлого года, в том числе 4588 краж в отношении охраняемого имущества собственников. При этом задержано более 85 тыс. преступников, или 2 % в расчете на 1 сотрудника милиции группы задержания.

Реализация приказа МВД России от 14 марта 2008 года № 237 «О проведении эксперимента по оптимизации деятельности и структуры подразделений милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» позволила сократить в проверяемом периоде штатную численность пультов централизованной охраны на 129 должностей, 63 аттестованные должности перераспределены с целью укомплектования и увеличения численности групп задержания вневедомственной охраны и постов по охране объектов особой важности. В результате сокращения численности, расходов по оплате аренды занимаемых зданий и помещений, оплате коммунальных услуг и услуг связи получен экономический эффект в сумме 21908,0 тыс. рублей.

Во исполнение требований Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» в проверяемом перио-

де проведено 144 тыс. комиссионных обследований охраняемых объектов особой важности, жизнеобеспечения и повышенной опасности на предмет инженерно-технической укомплектованности и антитеррористической защищенности различных категорий объектов, из них 72,8 тыс. - на критически важных объектах. По результатам проведенных обследований выявлено 70693 недостатка, в настоящее время устранена лишь четверть.

Выводы

1. Положением о вневедомственной охране, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 589, место и роль федеральных государственных учреждений «Научно-исследовательский центр «Охрана» и «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации», государственного учреждения «Центр охраны объектов высших органов государственной власти», Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» и Межрегионального координационного центра по охране имущества при его транспортировке МВД России в системе вневедомственной охраны не определены.

2. Типовым положением об управлении (отделе) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации не предусмотрено выполнение функций по администрированию доходов федерального бюджета, получаемых от оказания услуг по охране и являющихся единственным значимым источником пополнения доходной части федерального бюджета со стороны МВД России.

3. Уставом Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» предусмотрено осуществление таких видов деятельности, как организация и осуществление профилактических, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, создание объектов социально-культурного, профилактического, санаторно-курортного, оздоровительного и реабилитационного назначения для сотрудников, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров системы МВД России, а также организация общественного питания для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, которые не соответствуют целям его создания.

4. Формирование тарифов на оказание услуг по охране имущества в проверяемом периоде осуществлялось в соответствии с Методическими рекомендациями «О порядке формирования тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел», которые не являются нормативным актом и не могут служить правовой основой для регулирования такого важного вопроса деятельности вневедомственной охраны, как установление тарифов на услуги по охране имущества юридических и физических лиц, имея ввиду, что полученные средства являются доходной частью федерального бюджета.

5. В связи с тем, что Методическими рекомендациями не определены единый подход к формированию тарифов, особенности формирования тарифов при осуществлении комбинированной охраны, а также нормативы для экономического обоснования величины тарифа стоимость услуг в различных регионах отличалась по охране квартир в 9,7 раза, с помощью пультавой охраны и кнопки тревожной сигнализации - в 14 раз.

6. Отсутствие нормативного регулирования вопросов по разработке и утверждению тарифов на оказание услуг по охране имущества создает условия для возникновения коррупционных рисков при заключении договоров. В частности, практика утверждения прейскуранта рекомендуемых цен на услуги УВО при МВД по Республике Бурятия и на-

личия альтернативного тарифа на милицейскую охрану (от 169,30 до 190,86 рубля) в УВО при УВД по Оренбургской области не исключает реальности таких рисков.

7. Департаментом, а также МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации не в полной мере обеспечивается контроль за формированием и применением тарифов на охранные услуги, оказываемые подразделениями вневедомственной охраны, что привело к уменьшению поступлений средств в доход федерального бюджета. Так, отсутствие нормы по включению в накладные расходы затрат на содержание Центра оперативного руководства деятельности вневедомственной охраны, ФГУ «НИЦ «Охрана», ФГУ «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» привело к недополучению доходов в федеральный бюджет в 2008 году 232647,6 тыс. рублей, в 2009 году - 184756,6 тыс. рублей.

8. Отсутствие в договорах, заключаемых подразделениями службы, пункта, устанавливающего обязательность изменения стоимости услуг охраны в случае изменения нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок и условия оплаты труда сотрудников органов внутренних дел, либо порядок и условия оплаты услуг, оказываемых вневедомственной охраной, приводит к финансовым потерям и уменьшению поступлений средств в федеральный бюджет.

9. Анализ полноты и своевременности финансирования и эффективности расходов на обеспечение деятельности проверяемых подразделений вневедомственной охраны показал, что финансирование расходов осуществлено в установленные сроки, в полном объеме, расходы федерального бюджета в проверяемом периоде произведены в соответствии с доведенными лимитами бюджетных обязательств и предельными объемами финансирования согласно бюджетной классификации. Однако наличие кредиторской задолженности, освоение по отдельным статьям в I полугодии 2009 года 80-100 % выделенных ассигнований позволяет сделать вывод о недостаточном финансировании расходов подразделений вневедомственной охраны.

10. В 2008 году отдельными подразделениями вневедомственной охраны израсходованы средства федерального бюджета в сумме 16747,6 тыс. рублей на оплату коммунальных услуг за ФГУП «Охрана», на содержание столовой и оплату труда с нарушениями штатной дисциплины, что в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации является неэффективным расходованием бюджетных средств.

11. В результате совершенных ДТП, незаконных действий руководства отделов вневедомственной охраны, ненадлежащего исполнения служебных обязанностей сотрудниками вневедомственной охраны израсходовано 9760,8 тыс. рублей на выплату компенсаций морального вреда, оплату госпошлины и покрытие судебных издержек, что является неэффективным расходованием средств федерального бюджета.

12. В 2008-2009 годах с нарушениями формирования и направления расходования средств от приносящей доход деятельности, установленной разрешением, израсходовано 10382,5 тыс. рублей, в том числе:

- УВО при МВД по Республике Бурятия поступившие на возмещение коммунальных услуг средства в сумме 296,0 тыс. рублей были израсходованы на социальное обеспечение сотрудников своих подразделений;

- ФГУ «Центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации» 159,4 тыс. рублей направлены на содержание аквариума и проведение новогоднего вечера;

- НИЦ «Охрана» были учтены безвозмездные поступления в сумме 1015,7 тыс. рублей, источником формирования которых являлась спонсорская помощь коммерче-

ских организаций для проведения торжественных мероприятий, посвященных 56 годовщине образования вневедомственной охраны МВД России;

- НИЦ «Охрана» получил доходы от таких видов внебюджетной деятельности, определенных уставом, но не предусмотренных разрешением, как идентификация технических условий на техническое средство, сертификация замков, сейфов, экспертиза технических средств охраны, монтажные работы, проектировочные работы, на общую сумму 4705,3 тыс. рублей;

- НИЦ «Охрана» в нарушение статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации средства, полученные от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, в сумме 4206,1 тыс. рублей израсходованы на собственные нужды.

13. При приобретении товаров, работ, услуг и исполнении государственных контрактов НИЦ «Охрана» допущены отдельные нарушения норм Гражданского кодекса Российской Федерации (статья 424) и Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (статья 55) при заключении договоров на сумму 373,0 тыс. рублей

14. Подразделениями вневедомственной охраны в отношении движимого имущества допущены нарушения норм постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» в части внесения сведений о нем в реестр федерального имущества, внесения сведений об изменении стоимости движимого имущества, а также нарушения установленных сроков по внесению сведений.

15. В нарушение пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 7 «О порядке инвентаризации и стоимостной оценке прав на результаты научно-технической деятельности» и пункта 18 устава с момента реорганизации НИЦ «Охрана» и до настоящего времени инвентаризация и стоимостная оценка (с последующим учетом на балансе организации в виде нематериальных активов) прав на результаты научно-технической деятельности не проводились, в результате чего не определена правомерность их использования в гражданском обороте.

16. В нарушение статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ и пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг ФГУП «Охрана» проводилось не Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, а непосредственно ФГУП «Охрана».

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру внутренних дел Российской Федерации, в котором предложить:

- подготовить предложения по внесению в акты Правительства Российской Федерации изменений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 66;

- привести правоустанавливающие документы подразделений органов внутренних дел, учреждений и предприятий, обеспечивающих охрану имущества, в соответствие с нормативными правовыми документами, в том числе в части выполнения функций по администрированию доходов федерального бюджета;

- обеспечить проведение единой политики в части ценообразования на услуги, оказываемые подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел,

в целях реализации задачи по государственной охране имущества (всех форм собственности) и организаций;

- разработать нормативные акты по регулированию вопросов по разработке и утверждению тарифов на оказание услуг по охране имущества в целях исключения коррупционных рисков при заключении договоров и предсказуемости поступлений в доходную часть федерального бюджета;

- принять меры по строгому соблюдению принципа формирования стоимости предоставляемых услуг по охране имущества, предусматривающего включение экономически обоснованных затрат и 5-процентное превышение доходов над расходами для возмещения убытков в связи с возможными кражами и пожарами;

- принять меры по оптимизации расходов федерального бюджета и обеспечить эффективное расходование бюджетных средств;

- усилить ведомственный контроль за формированием и использованием средств, полученных от приносящей доход деятельности;

- обеспечить выполнение норм законодательства Российской Федерации при размещении государственных заказов на приобретение товаров, работ, услуг;

- усилить контроль за выполнением норм, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447, по учету федерального имущества;

- провести инвентаризацию и стоимостную оценку прав на результаты научно-технической деятельности НИЦ «Охрана» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 7 и уставом НИЦ «Охрана».

2. Направить отчет по результатам контрольного мероприятия:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. И. ЖДАНЬКОВ